№ 26566-СШ/Д26и от 20.09.2017 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона   
«О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»   
(далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подготовлен во исполнение пункта 12 перечня поручений   
по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № Пр-2346   
и представлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. Проект акта разработан в целях совершенствования правового регулирования   
в сфере сельскохозяйственной кооперации и устранения неточностей   
и устаревших положений, которые содержит Федеральный закон   
от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта   
и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) со 2 июня 2017 г. по 30 июня 2017 г. посредством их размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.regulation.gov.ru/projects#npa=56336.](http://www.regulation.gov.ru/projects#npa=56336.)

По информации, указанной разработчиком в сводном отчете, замечания   
и предложения по проекту акта поступили от Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР), РСО «Агроконтроль», Ревизионного союза «Ревизор», СПКК «Никольск», СПКК «Егория», СПКК «Московское общество сельскохозяйственного кредита», ДРСКПК «Дмитровская деревня», РССК ЦФО «Липецкий»,   
КСПоК «Петровский», КСПоК «Фащевский», СПКК «Надежда»,   
КСПоК «Созвездие», КСПК «Капитал+», МСКПК «Возрождение»,   
СПКК «Кишертская нива», СКПК «Содружество», ЛСПКК «Крестьянин», СКПК «Стимул», СКПК «Елань», СКПК «Лебяжье», СКПК «Утевский»,   
СКПК «Светлый», СКПК «Киквидзенский», СКПК «Домашкинский»,   
СПКК «Рассвет», СКПК «Капитал-Плюс», ООО «Калачеевское»,   
СКПК «Борский», а также от граждан В.П. Брысковского, И.Н. Багинского,   
В.А. Крячкова, С.В. Ермолаевой, М.Д. Бражникова, Ю.Г. Колыхалиной,   
Е. Боркова, Н.А. Чегодаевой, Н.Н. Петуховой, А.Н. Кузиной, Л.В. Киселевой, Л.В. Усковой, Г.Н. Игнатьевской, А.А. Бельского, Н.А. Бельской,   
М.Б. Галсанова, А.М. Савельевой, Т.Ю. Казанцевой, А. Новгородова,   
В.Ф. Вершинина, И.Г. Фурсовой, Н. Галкиной, Т. Храмцовой, Н.Г. Разукова, Г.А. Макаровой, О. Картузовой, И. Улановой, О.К. Пешковой, С. Яковлевой,   
А. Губина, С.В. Скрыль, Н. Вшивковой, Н. Бобровой, Н.Н. Ширмановой,   
Т. Чумаковой, А. Кузьминова, Г.И. Явкиной, Ю.В. Богатырева, Л. Калягиной, Л.Л. Сажнюк и О.Ю. Быковой. Данные замечания и предложения включены разработчиком в сводку предложений, в которой указаны сведения о их учете либо о причинах отклонения. Необходимо отметить, что по результатам проведения публичного обсуждения проект акта был значительно доработан.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России   
в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены дополнительные публичные консультации   
по проекту акта в сроки с 30 августа 2017 г. по 6 сентября 2017 г. с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования.

По результатам дополнительных публичных консультаций были получены положительные отзывы по проекту акта от Министерства сельского хозяйства Алтайского края, Министерства сельского хозяйства Калининградской области, Министерства сельского хозяйства Красноярского края, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Кировской области, Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, Министерства сельского хозяйства Новосибирской области, Министерства сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области, Министерства сельского хозяйства Пензенской области, Министерства агропромышленного комплекса   
и продовольствия Свердловской области, Министерства сельского хозяйства Тверской области, Департамента агропромышленного комплекса Курганской области, Департамента сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Кемеровской области, Управления сельского хозяйства Липецкой области, НО «Союз виноградарей и виноделов России», НО «Союз рыбопромышленников Севера», а также замечания и предложения   
от Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края, Министерства сельского хозяйства   
и продовольствия Самарской области, Департамента агропромышленного комплекса Тюменской области, Департамента сельского хозяйства   
и продовольственных ресурсов Вологодской области, ОСКПК «Тюмень»   
и Ассоциации «Общероссийское отраслевое объединение работодателей   
в сфере аквакультуры (рыбоводства) «Государственно-кооперативное объединение рыбного хозяйства (Росрыбхоз)». Не учтенные в данном заключении замечания и предложения приведены в прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций. Минэкономразвития России предлагает разработчику рассмотреть данные замечания и предложения   
и по возможности учесть их при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что процедуры проведения оценки регулирующего воздействия разработчиком были соблюдены.

Минэкономразвития России в целом поддерживает предлагаемые разработчиком меры, направленные на развитие сельскохозяйственной кооперации, однако при этом считает необходимым отметить следующее.

1. В соответствии с пунктами 1, 3 статьи 31 Федерального закона   
№ 193-ФЗ кооператив, союз кооперативов в обязательном порядке должны входить по их выбору в один из ревизионных союзов, который осуществляет ревизию финансово-хозяйственной деятельности входящих в него кооперативов, координацию этой деятельности, представление и защиту имущественных интересов кооперативов, а также иные предусмотренные Федеральным законом № 193-ФЗ функции. Далее, согласно положениям пункта 7 статьи 31 Федерального закона № 193-ФЗ ревизионный союз в свою очередь обязан являться членом одной из саморегулируемых организаций и быть включенным в единый реестр ревизионных союзов и ревизоров-консультантов, который ведется указанной саморегулируемой организацией.

Кроме того, кредитные кооперативы в соответствии с пунктом 1   
статьи 40.3 Федерального закона № 193-ФЗ должны вступить   
в саморегулируемую организацию в сфере финансового рынка, объединяющую кредитные кооперативы, в порядке, предусмотренном Федеральным законом   
от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» и принятыми в соответствии с ним нормативными актами Банка России. Также рядом функций по регулированию, контролю и надзору   
за деятельностью кредитных кооперативов наделен и Банк России (статья 40.2 Федерального закона № 193-ФЗ).

Минэкономразвития России поддерживает позицию участников дополнительных публичных консультаций, что данная система регулирования, контроля и надзора за деятельностью кооперативов является избыточной   
и требует реформирования. В связи с изложенным предлагаем разработчику проработать меры, направленные на снижение административной нагрузки   
на сельскохозяйственные кооперативы. Также рекомендуем разработчику рассмотреть возможность исключения сельскохозяйственных кредитных кооперативов из-под действия Федерального закона № 193-ФЗ в связи с тем,   
что регулирование их деятельности осуществляется в соответствии   
с Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» и нормативными актами Банка России.

Кроме того, по проекту акта имеются следующие замечания.

2. Проектируемым пунктом 2 статьи 24 Федерального закона № 193-ФЗ устанавливается, что принятие общим собранием членов кооператива решения, состав членов и ассоциированных членов, присутствующих при его принятии, подтверждаются ревизионным союзом, членом которого является кооператив, путем внесения ревизионным союзом записи об этом в протоколе общего собрания членом кооператива либо нотариусом.

В соответствии с проектируемым пунктом 10.1 статьи 24 Федерального закона № 193-ФЗ протокол (решение) общего собрания членов кооператива,   
в повестку дня которого включен вопрос о досрочном прекращении полномочий членов правления кооператива, либо вопрос о преобразовании производственного кооператива в хозяйственное товарищество   
или хозяйственное общество, также должен содержать запись ревизионного союза, членом которого является кооператив, о соблюдении кооперативом установленного Федеральным законом № 193-ФЗ и иными законодательными актами порядка принятия решений по указанным вопросам.

Кроме того, проектируемым пунктом 1.1 статьи 39 Федерального закона № 193-ФЗ устанавливается, что кооператив, число членов и ассоциированных членов которого превышает 100, обязан передать функции по ведению   
и хранению реестра членов и ассоциированных членов кооператива ревизионному союзу, членом которого он является.

По мнению участников дополнительных публичных консультаций, указанные положения проекта акта необоснованно расширяют полномочия ревизионных союзов и будут являться источником дополнительной административной нагрузки на сельскохозяйственные кооперативы.

В связи с изложенным разработчику необходимо представить дополнительные обоснования указанных положений либо исключить   
их из проекта акта.

3. Проектируемым пунктом 1 статьи 13 Федерального закона № 193-ФЗ устанавливается, что член колхоза или артели не вправе быть членом другого производственного кооператива, главой или членом крестьянского (фермерского) хозяйства, индивидуальным предпринимателем – сельскохозяйственным товаропроизводителем, осуществлять функции исполнительного единоличного органа или быть членом исполнительного коллегиального органа управления юридического лица – сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Полагаем, что данное положение проекта акта необоснованно ущемляет права членов колхоза или артели, кроме того, разработчиком не представлено обоснование включения данного положения в проект акта.

Также отмечаем, что в соответствии с положениями проекта акта член колхоза или артели все же может осуществлять указанную деятельность   
при условии, если это предусмотрено уставом кооператива. Таким образом,   
в целом не ясна логика включения в проект акта данного ограничения.

С учетом изложенного разработчику необходимо представить дополнительные обоснования устанавливаемого проектируемым пунктом 1 статьи 13 Федерального закона № 193-ФЗ ограничения деятельности членов колхоза или артели либо исключить данное положение из проекта акта.

4. Проектируемым пунктом 13 статьи 31 Федерального закона № 193-ФЗ устанавливается, что ревизионный союз несет ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных Федеральным законом № 193-ФЗ и правилами саморегулируемой организации, членом которой он является. При этом убытки, причиненные ревизионным союзом   
в результате неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих обязанностей, могут в том числе возмещаться из компенсационного фонда саморегулируемой организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов в порядке, предусматриваемом проектируемым пунктом 16   
статьи 33.1 Федерального закона № 193-ФЗ.

Минэкономразвития России поддерживает позицию участников публичных консультаций о недостаточной обоснованности указанных положений проекта акта. Кроме того, разработчиком не проработан вопрос   
о компенсации убытков, причиненных ревизионным союзом в результате неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих обязанностей, в случае недостаточности средств компенсационного фонда.

С учетом изложенного указанные положения проекта акта подлежат исключению либо дополнительной проработке.

5. Проектируемой статьей 40.4 Федерального закона № 193-ФЗ вводится понятие ссудо-сберегательного кооператива, а также устанавливаются особенности деятельности данной формы сельскохозяйственных кооперативов.

Вместе с тем не ясна цель введения данной формы кооперативов   
и их отличия от существующих в настоящее время сельскохозяйственных кредитных кооперативов (пункты 5 и 8 статьи 4 Федерального   
закона № 193-ФЗ).

Кроме того, необходимо отметить, что в соответствии с положениями статьи 40.2 Федерального закона № 193-ФЗ Банк России наделен рядом функций по регулированию, контролю и надзору за деятельностью кредитных кооперативов. Однако вопрос наделения Банка России функциями регулятора   
по отношению к ссудо-сберегательным кооперативам в проекте акта   
не проработан.

На основании изложенного проектируемая статья 40.4 Федерального закона № 193-ФЗ подлежит исключению.

6. В соответствии с проектируемым пунктом 4 статьи 44 Федерального закона № 193-ФЗ при ликвидации кооператива стоимость имущества четвертой очереди распределяется пропорционально личному трудовому участию либо участию в хозяйственной деятельности членов и ассоциированных членов кооператива, а также лиц, прекративших членство в кооперативе, учитываемому за период равный 10 финансовым годам, предшествующим году принятия решения о его ликвидации.

Минэкономразвития России поддерживает позицию участников публичных консультации о необоснованной длительности указанного срока   
и считает необходимым снизить его до 2-3 лет.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным проектом акта. Вместе с тем в проекте акта присутствуют положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности   
для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности   
или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |
| --- |
|  |

Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений   
в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

**Сводная таблица замечаний экспертов, не учтенных в заключении об оценке регулирующего воздействия проекта федерального закона**

| **№ п/п** | **Замечания и (или) предложения** |
| --- | --- |
| **1** | В проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации»  и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта) усматриваем чрезмерную и излишнюю детализацию регулирования деятельности кооперативов, в первую очередь – за счет усиления регулирующей роли ревизионных союзов.  Например, считаем избыточными предлагаемые дополнения в статью 24 Федерального закона от 8 декабря 1995 г.  № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ) (два дополнительных предложения в пункт 2 и введение нового пункта 10). |
| **2** | Дополнение новыми пунктами статьи 39 Федерального закона № 193-ФЗ в части введения обязанности кооператива  по передаче функций ведения и хранения реестров членов кооператива ревизионным союзам налагает дополнительную финансовую нагрузку на кооперативы по оплате данной услуги, а также усложняет возможность членам кооператива получения выписок из реестра в связи со значительной удаленностью ревизионных союзов (которые, как правило располагаются в областных центрах) от мест проживания членов кооператива. Целесообразнее установить проектом акта требования к ведению реестра, обязательные для исполнения кооперативами. Ревизионные союзы при проведении проверок будут контролировать исполнение этих обязательных требований. |
| **3** | В связи с обязанностью вхождения сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов с 2018 года  в саморегулируемые организации (СРО), целесообразно исключить дублирующий надзор и предоставить право кредитным кооперативам принимать решения о членстве в ревизионных союзах на добровольной основе.  В пункте 3 статьи 31 Федерального закона № 193-ФЗ (в редакции проекта акта) после первого предложения необходимо внести дополнение – после слов «союз кооперативов» дополнить словами «за исключением сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, являющихся членами саморегулируемых организаций, которые могут входить  в ревизионные союзы в добровольном порядке». |
| **4** | В связи с принятием проекта акта возможны негативные последствия в случае сокращения требований к СРО, а, значит, создание «карманных» СРО. |
| **5** | В проектируемом пункте 5.1 статьи 4 Федерального закона № 193-ФЗ после слов «при выполнении» необходимо добавить слова «хотя бы одного из». В ином случае возможна трактовка, в соответствии с которой деятельность ссудно-сберегательного кооператива становится возможной лишь при условии выполнения всех трех критериев одновременно, тогда как целесообразно, чтобы выполнялся хотя бы один их критериев: либо кооператив является маленьким по величине фонда финансовой взаимопомощи, либо состоит из небольшого количества членов, либо действует на узко локальной территории. |
| **6** | Предлагается дополнить статью 1 Федерального закона № 193-ФЗ вместо предлагаемой формулировки проекта акта (подпункт «д» пункта 1 статьи 1) абзацем следующего содержания:  «Стоимость паевого взноса члена, ассоциированного члена кооператива – сумма денежных средств и (или) стоимостная оценка иного имущества, внесенных членом, ассоциированным членом кооператива в качестве паевого взноса  и отраженная в реестре членов кооператива, членской книжке члена кооператива». |
| **7** | Абзац пятый пункта 6 статьи 15 необходимо дополнить словами «и его стоимость». |
| **8** | В соответствии с Федеральным законом № 193-ФЗ кооператив в обязательном порядке должен входить в один из ревизионных союзов сель­скохозяйственных кооперативов. В ином случае кооператив подлежит лик­видации по требованию уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Вышедший из ревизионного союза коопе­ратив обязан в срок не более чем 30 дней оформить свое членство в другом ревизионном союзе.  В Хабаровском крае осуществляет деятельность Ревизионный союз сельскохозяйственных кооперативов Дальневосточного региона, в котором размер вступительных взносов для сельскохозяйственных производственных кооперативов необоснованно завышен.  В целях создания конкурентной среды и снижения стоимости вступи­тельных взносов для сельскохозяйственных потребительских кооперативов предлагаем внести изменения в Федеральный закон № 193-ФЗ в части снижения минимального необходимого порога численности членов ревизи­онного союза для субъектов Дальневосточного федерального округа, изло­жив пункт 2 статьи 31 Федерального закона № 193-ФЗ в следующей редакции:  "Ревизионный союз создается по инициативе не менее чем 25 коопера­тивов, являющихся его учредителями. Для сельскохозяйственных потреби­тельских кооперативов Дальневосточного федерального округа ревизионный союз создается по инициативе не менее чем 10 кооперативов, являющихся его учредителями. В случае уменьшения установленного настоящим Федеральным законом количества кооперативов - членов ревизионного сою­за членство ревизионного союза в саморегулируемой организации приоста­навливается на срок от трех до шести месяцев для приведения количества кооперативов - членов ревизионного союза в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона. В случае неприведения количества членов ревизионного союза в соответствие с настоящим Федеральным законом в срок, определенный решением саморегулируемой организации, ревизион­ный союз исключается из единого реестра ревизионных союзов и ревизоров- консультантов". |
| **9** | Кроме того, предлагаем рассмотреть возможность:  установления налоговых каникул для вновь создаваемых сельскохо­зяйственных потребительских кооперативов сроком на 12 месяцев;  отмены обязанности сельскохозяйственных потребительских коопера­тивов быть членами ревизионного союза, а обязать Наблюдательный совет сельскохозяйственного потребительского кооператива принимать решение быть членами ревизионного союза по их выбору или ежегодно утверждать аудиторскую компанию для проведения ревизии финансовой деятельности кооператива. |
| **10** | Предлагаем исключить из проекта акта проектируемый пункт 3.1 статьи 31 Федерального закона № 193-ФЗ, поскольку ревизионные союзы являются источником дополнительной надзорной нагрузки в среде сельскохозяйственной кооперации. |
| **11** | Считаем необходимым исключить из проекта акта дополнение абзацем вторым подпункта 2 пункта 18 статьи 33.1 Федерального закона № 193-ФЗ, поскольку ведение реестра членов кооператива – это функции кооператива. На практике, в среде иных юридических форм деятельности юридических лиц данная функция является профессиональной и подлежит отдельному регулированию, контролю и страхованию ответственности. |
| **12** | Считаем необходимым сохранить действующую редакцию пункта 11 статьи 35 Федерального закона № 193-ФЗ, поскольку существующими формами договоров предусматривается различная форма доведения факта уменьшения паевого фонда кооператива в связи со снижением размера его чистых активов должником перед кредитором, по договоренности сторон. Предлагаемая норма существенно сократит возможности для маневра как кооперативу, так и кредитору, в ущерб кооперативу. |
| **13** | Статью 37 Федерального закона № 193-ФЗ предлагаем дополнить установлением конкретного механизма реализации субсидиарной ответственности. |
| **14** | Предлагаем исключить проектируемый пункт 3.1 статьи 38 Федерального закона № 193-ФЗ, так как считаем указанное положение проекта акта избыточным регулированием негосударственного органа с отсутствием четко описанной ответственности за последствия. Новация еще более предлагает перевести ревизионный союз из органа аудита и ревизии в разрешительный. |

М.В. Краснова

8(495)650-87-00, доб.2645

Департамент оценки регулирующего воздействия